2007-02467/

Express

BULLETIN D'INFORMATION DU MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE

N° 11 - 15 juillet 2002
Archives

TROIS NOUVELLES TECHNIQUES EN MATIÈRE DE CONTRÔLE DES USAGES

Le projet de loi n° 106 (2002, chapitre 37), sanctionné le 14 juin 2002, modifie la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) pour ajouter de nouveaux pouvoirs en matière de contrôle des usages.

- L'article 21 ajoute un nouveau pouvoir en matière de zonage (article 113, deuxième alinéa, paragraphe 4.1° LAU) par lequel une municipalité peut contingenter les usages identiques ou similaires.
- L'article 26 introduit des dispositions qui habilitent toute municipalité locale à adopter :
  - un règlement sur les usages conditionnels (articles 145.31 à 145.35 LAU);
  - un règlement sur les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (articles 145.36 à 145.40).

Ces nouveaux pouvoirs élargissent la gamme d'outils disponibles en matière de gestion des occupations du sol en offrant un complément de souplesse pour adapter le développement urbain et pour faciliter la mixité des activités dans une optique de complémentarité, tout en laissant le soin aux élus municipaux d'y recourir ou non.

1. LE CONTINGENTEMENT DES USAGES

Le contingentement vise à prévoir, par zone, le nombre maximal d'endroits destinés à des usages identiques ou similaires, y compris dans un même immeuble, la distance minimale qui doit séparer de tels endroits ou la superficie maximale de plancher ou de terrain qui peut être destinée à de tels usages (article 113, deuxième alinéa, paragraphe 4.1° LAU).

Aucune règle ainsi prévue ne peut viser les activités agricoles au sens de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* dans une zone agricole établie en vertu de cette loi.

Une municipalité pourrait toutefois utiliser ce nouveau pouvoir pour viser des activités «non agricoles» en zone agricole seulement après la première des éventualités suivantes : 1° le schéma d'aménagement en vigueur a intégré les orientations gouvernementales afin de favoriser la protection des activités agricoles; 2° la MRC a devancé les choses en mettant dans son règlement de contrôle intérimaire une disposition relative au contingentement des usages non agricoles en zone agricole (article 291, premier alinéa, projet de loi 106 : Dispositions transitoires et finales).

Enfin, précisons que ce nouveau pouvoir ne restreint aucunement la portée des paragraphes actuels du deuxième alinéa de l'article 113 de la LAU.

L'UTILITÉ

Lorsqu'ils se concentrent dans un même secteur ou sur une même partie de rue, certains usages peuvent, notamment à cause de leur nature, de leur fort achalandage ou de leurs heures d'ouverture, générer un niveau de nuisances considéré comme

inacceptable par les résidants voisins. À titre d'exemple, une municipalité pourra utiliser ce nouveau pouvoir pour éviter une trop forte concentration d'établissements commerciaux (débits de boissons alcooliques, salles d'amusement, établissements à caractère érotique, tables champêtres, gîtes touristiques, etc.) semblables dans une même partie de territoire, voire dans un même immeuble, dans le but d'assurer la quiétude des milieux résidentiels adjacents.

LES EXIGENCES PROCÉDURALES

Les règles de contingentement doivent être introduites dans le règlement de zonage ou dans un règlement de contrôle intérimaire. Elles peuvent varier par zone et selon les usages similaires ou identiques autorisés dans la zone.

Le règlement de zonage introduisant les règles de contingentement doit être soumis à la consultation publique et est susceptible d'approbation référendaire (article 123 LAU). Il doit être soumis à la MRC pour approbation (article 137.2 LAU).

Dans la mesure où l'application du contingentement sera inévitablement source de mécontentement de la part de requérants qui se voient refuser un permis alors qu'un même usage a été autorisé à proximité, il importe d'expliciter la méthodologie et de faire reposer le choix des usages à contingenter sur des critères et objectifs précis intégrés notamment dans le plan d'urbanisme.

Enfin, l'application du contingentement implique des vérifications supplémentaires et un suivi régulier de la part du fonctionnaire responsable de la délivrance des permis et certificats. Par exemple, dans le cas où la municipalité a décidé de contingenter par la distance, le fonctionnaire doit déterminer quelles sont les propriétés en cause et établir le périmètre de contingentement, la distance de contingentement se calculant à partir des points les plus rapprochés des endroits visés.

2. LES USAGES CONDITIONNELS

Comme son nom l'indique, le règlement sur les usages conditionnels vise à permettre, à certaines conditions, qu'un usage soit implanté ou exercé dans une zone (articles 145.31 à 145.35 LAU).

Le règlement de zonage prévoit des usages qui sont permis et d'autres qui sont prohibés. Mais en plus il pourra évoquer de façon générale, par un renvoi au règlement sur les usages conditionnels, le fait que certains usages peuvent être permis dans telle ou telle zone, à certaines conditions. Cette autorisation est accordée sur une base discrétionnaire et elle peut dépendre de conditions particulières qui ne sont pas prévues par les règlements de la municipalité.

Le terme «conditionnel» est donc attaché au fait que le conseil municipal peut imposer toute condition, eu égard aux compétences de la municipalité, qui doit être remplie relativement à l'implantation ou à l'exercice de l'usage.

Une fois que le conseil municipal a autorisé la mise en place d'un usage conditionnel et que le projet est réalisé, ce dernier possède les même droits que tout autre usage permis dans la zone.

Un règlement sur les usages conditionnels ne peut viser les activités agricoles au sens de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* dans une zone agricole établie en vertu de cette loi (article 145.31 LAU).

Une municipalité pourra exercer son nouveau pouvoir sur les usages conditionnels à l'égard des activités «non agricoles» en zone agricole seulement après que le schéma d'aménagement aura intégré les orientations gouvernementales visant à favoriser la protection des activités agricoles (article 291, deuxième alinéa, projet de loi 106 : Dispositions transitoires et finales).

L'UTILITÉ

Le zonage traditionnel ne laisse guère aux municipalités que le choix, dans un territoire donné, de permettre ou de ne pas permettre un usage. En vertu de la règle de l'uniformité, les usages sont soit autorisés dans l'ensemble de la zone en question soit complètement prohibés. Par contre, il y a des usages qui pourraient très bien s'intégrer à d'autres usages à condition qu'on exerce un contrôle adéquat de leur implantation et de leur exercice.

Par exemple, ce nouveau pouvoir pourrait faire en sorte que soient permis, à certaines conditions, des usages tels que «dépanneur», «services professionnels» ou «établissement culturel (lieu de concerts)» dans une zone où seul l'usage «habitation unifamiliale» est autorisé de plein droit.

La technique des usages conditionnels introduit donc une souplesse nouvelle dans la réglementation en permettant que des usages acceptables pour la population et compatibles avec le milieu puissent être implantés à la suite d'une procédure d'évaluation et sans qu'il soit nécessaire de modifier chaque fois la réglementation.

LES EXIGENCES PROCÉDURALES

Les conditions préalables

Pour qu'une municipalité puisse autoriser un usage conditionnel, deux conditions doivent être remplies :

- La constitution d'un comité consultatif d'urbanisme (CCU);
- L'adoption d'un règlement sur les usages conditionnels (article 145.31 LAU).

Le règlement général

Outre la procédure régissant toute demande d'autorisation d'un tel usage, le règlement sur les usages conditionnels doit prévoir :

- Dans quelles zones délimitées par le règlement de zonage il peut y avoir des usages conditionnels et, pour chacune, quels sont les usages admissibles;
- Les documents devant accompagner la demande;
- Sur quels critères sera évaluée chaque demande d'autorisation (article 145.32 LAU).

Le règlement sur les usages conditionnels peut définir des catégories d'usages conditionnels et prévoir des règles différentes selon les catégories, les zones ou les combinaisons formées d'une catégorie et d'une zone (article 145.32 LAU). Cela fait en sorte que les règles peuvent être ajustées aux diverses situations.

Le règlement sur les usages conditionnels doit être soumis à la consultation publique et est susceptible d'approbation référendaire (article 123 LAU). Il doit aussi être soumis à la MRC pour approbation (article 137.2 LAU).

L'évaluation d'une demande d'autorisation

Une fois le règlement sur les usages conditionnels en vigueur, le conseil peut se prononcer sur une demande d'autorisation d'un usage conditionnel après avoir pris au préalable l'avis du comité consultatif d'urbanisme (article 145.34 LAU).

L'évaluation d'une demande d'usage conditionnel a pour objet d'apprécier son acceptabilité avant son approbation en tenant compte du site sur lequel l'usage s'exercera et de son impact sur le voisinage. Chaque demande est évaluée selon les critères énoncés dans le règlement. Ceux-ci peuvent porter sur divers objets, par exemple :

- La nature et le degré de concentration des usages implantés dans la zone;
- La localisation de l'usage à l'intérieur de la zone, sur le terrain et à l'intérieur d'un bâtiment; la nature des modifications apportées à la construction pour accueillir le nouvel usage; les caractéristiques du bâtiment occupé et celles reliées à l'aménagement et à l'occupation des espaces extérieurs;
- L'intensité de l'usage en termes de superficie de plancher, de clientèle et d'heures d'ouverture;
- Les émissions de bruit et de lumière de même que l'emplacement des accès.

L'article 145.33 de la LAU prévoit le droit pour toute personne intéressée de se faire entendre lors de la séance où le conseil doit statuer sur une demande d'autorisation d'un usage conditionnel. À cette fin, l'article précise la manière de procéder pour informer les citoyens. Cette publicité particulière prend deux formes : la publication d'un avis annonçant la date, l'heure et le lieu de la séance ainsi que l'installation d'une affiche ou d'une enseigne sur l'emplacement visé par la demande.

La décision du conseil est rendue par résolution dont une copie certifiée conforme doit être transmise le plus tôt possible après son adoption à l'auteur de la demande. Selon que la décision est positive ou négative, la résolution doit contenir certains éléments. Dans le premier cas, elle doit énoncer toute condition qui doit être remplie relativement à l'implantation ou à l'exercice de l'usage. Les conditions peuvent être de tout genre dans la mesure où cela se rapporte aux compétences de la municipalité. Dans le second cas, elle doit préciser les motifs du refus (article 145.34 LAU).

Par exemple, dans sa résolution autorisant une demande d'utiliser une résidence à des fins de représentations artistiques (lieu de concerts), le conseil pourrait imposer des conditions relativement au délai de réalisation du projet, aux heures de représentation, aux espaces de stationnement, au bruit, à l'affichage, à l'aménagement paysager, etc.

Ainsi, bien que n'ayant adopté aucun règlement sur les nuisances, elle pourrait imposer comme condition l'interdiction d'émettre des bruits perceptibles de l'extérieur entre telle heure et telle heure. Car pour imposer de telles conditions, la municipalité n'est pas obligée d'avoir un règlement sur les nuisances; le fait qu'elle ait compétence dans ce domaine suffit.

La délivrance des permis et certificats

L'article 145.35 de la LAU prévoit les règles particulières concernant les conditions de délivrance d'un permis ou d'un certificat.

Si la résolution prévoit qu'une certaine condition doit être remplie au moment de la demande de permis ou de certificat (par exemple, le dépôt d'une garantie financière), il va de soi que l'accomplissement de cette exigence constitue la première condition à remplir pour obtenir le permis ou le certificat.

Par ailleurs, les conditions normales déjà prévues par l'article de la LAU qui traite du permis ou du certificat demandé doivent en principe être remplies.

3. LES PROJETS PARTICULIERS

Le règlement sur les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble vise à permettre, à certaines conditions, qu'un tel projet soit réalisé malgré le fait qu'il déroge à l'un ou l'autre des règlements d'urbanisme de la municipalité (articles 145.36 à 145.40 LAU).

La possibilité que le projet autorisé déroge aux règlements d'urbanisme n'est toutefois pas illimitée. Selon le troisième alinéa du nouvel article 145.36 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme,* le projet doit, pour être autorisé, respecter les objectifs du plan d'urbanisme de la municipalité.

Précisons qu'une municipalité pourra également exercer son nouveau pouvoir sur les projets particuliers en zone agricole seulement après que le schéma d'aménagement en vigueur aura intégré les orientations gouvernementales visant à favoriser la protection des activités agricoles (article 291, deuxième alinéa, projet de loi 106 : Dispositions transitoires et finales).

L'UTILITÉ

La technique des projets particuliers peut s'avérer l'outil approprié pour faciliter le développement d'emplacements problématiques (ex.: reconversion d'immeubles, insertion dans la trame urbaine) et, paradoxalement, pour autoriser un projet non conforme à la réglementation mais qui respecte les objectifs du plan d'urbanisme sans qu'il soit par ailleurs nécessaire de modifier les normes d'usage ou d'implantation du règlement de zonage, qui demeurent pertinentes pour le milieu environnant.

Le cadre réglementaire étant forcément adapté à l'environnement construit où il s'applique, sa viabilité nécessite un complément de souplesse pour faciliter le développement urbain.

En principe, cette technique permet d'encadrer le développement urbain cas par cas. Elle relève du «zonage par projet», car à la suite de l'approbation de la demande, le nouveau zonage est rattaché au projet lui-même et non à toute la zone comme le veut la pratique actuelle.

Par exemple, ce nouveau pouvoir pourrait faire en sorte que soit réalisé, à certaines conditions, un projet de construction, de transformation, d'agrandissement, d'addition de bâtiments, de changement d'usage ou de destination d'immeuble susceptible de réhabiliter le tissu urbain existant dans un secteur ancien assujetti à des règles d'urbanisme plutôt contraignantes sans pour autant entraîner de chambardements aux règles existantes pour la partie du secteur qui n'est pas touchée par le projet. En quelque sorte, l'effet est le même que si le projet bénéficiait d'une modification, faite sur mesure pour lui, aux règlements d'urbanisme.

LES EXIGENCES PROCÉDURALES

Les conditions préalables

Pour qu'une municipalité puisse autoriser un projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble, trois conditions doivent être remplies :

- La constitution d'un comité consultatif d'urbanisme;
- L'adoption d'un règlement sur les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble;
- Tout projet particulier doit respecter les objectifs du plan d'urbanisme de la municipalité (article 145.36 LAU).

Le règlement général

Outre la procédure régissant toute demande d'autorisation d'un tel projet, le règlement sur les projets particuliers doit prévoir :

- Dans quelles parties du territoire municipal un projet peut être autorisé, aucune partie ainsi délimitée ne pouvant comprendre une zone où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique;
- Les documents devant accompagner la demande;
- Sur quels critères sera évaluée chaque demande d'autorisation (article 145.37 LAU).

Le règlement sur les projets particuliers peut définir des catégories de projets et prévoir des règles différentes selon les catégories, les parties de territoire ou les combinaisons formées d'une catégorie et d'une telle partie (article 145.37 LAU). Cela fait en sorte que les règles peuvent être ajustées aux diverses situations.

Le règlement sur les projets particuliers doit être soumis à la consultation publique (article 123 LAU) et à la MRC pour approbation (article 137.2 LAU).

L'évaluation d'une demande d'autorisation

Une fois le règlement sur les projets particuliers en vigueur, le conseil peut accorder ou refuser une demande d'autorisation d'un projet qui lui est présentée conformément au règlement après avoir obtenu au préalable l'avis du comité consultatif d'urbanisme (article 145.38 LAU).

RENSEIGNEMENTS UTILES À L'ÉVALUATION DES PROJETS PARTICULIERS

Compte tenu du caractère spécifique des projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble, on comprendra la pertinence de se doter de règles de procédure encadrant leur présentation et leur approbation ainsi que celle d'exiger les renseignements utiles à leur évaluation, par exemple :

- L'implantation au sol des constructions existantes et à ériger sur le terrain ainsi que leur insertion dans la trame urbaine; les types d'occupation prévus du terrain et des constructions existantes ou à y ériger; les occupations du domaine public à prévoir;
- La densité, en termes d'indice de superficie de plancher, des constructions existantes ou à ériger sur le terrain; la volumétrie générale et la hauteur des constructions existantes et à ériger sur le terrain, et leur intégration au contexte bâti;
- Les propositions d'intégration ou de démolition de constructions existantes, de conservation et de mise en valeur d'éléments architecturaux d'origine; les propositions d'aménagement d'espaces extérieurs, de mise en valeur et de protection des plantations existantes et prévues;
- Les accès pour véhicules automobiles, les modes de signalisation pour les piétons et les véhicules, les espaces de stationnement;
- Les études nécessaires à l'évaluation du projet eu égard à l'ensoleillement, au vent, à la sécurité et à la fonctionnalité du réseau routier, au bruit et aux émanations, aux activités agricoles, etc.;
- Une indication des risques de contamination du sol par l'identification des occupations antérieures du terrain affecté au projet.

L'évaluation d'une demande d'autorisation d'un projet particulier a pour objet d'apprécier son acceptabilité avant son approbation en tenant compte du site et de l'impact du projet sur le voisinage. Chaque demande est évaluée selon les critères énoncés dans le règlement sur les projets particuliers.

Outre la prise en compte des objectifs du plan d'urbanisme, les critères peuvent porter sur divers objets, par exemple :

- La compatibilité des occupations prévues au projet avec le milieu;
- Les qualités d'intégration du projet sur le plan de l'implantation, de la volumétrie, de la densité et de l'aménagement des lieux; les avantages des propositions de mise en valeur des espaces extérieurs et des plantations;
- Les avantages des propositions d'intégration ou de démolition des constructions existantes ainsi que des propositions pour la conservation ou la mise en valeur d'éléments architecturaux d'origine;
- Les conséquences du projet sur l'environnement, notamment sur le plan de l'ensoleillement, du vent, du bruit, des émanations et de la circulation;
- La qualité de l'organisation fonctionnelle du projet au regard notamment du stationnement, des accès et de la sécurité.

La décision du conseil est rendue par résolution dont une copie certifiée conforme doit être transmise à l'auteur de la demande le plus tôt possible après son entrée en vigueur.

La résolution qui refuse le projet entre en vigueur au moment de son adoption. Celle accordant la demande entre en vigueur après son approbation par les personnes habiles à voter et la MRC.

La résolution par laquelle le conseil refuse la demande précise les motifs du refus. La résolution par laquelle le conseil accorde la demande prévoit toute condition, eu égard aux compétences de la municipalité, qui doit être remplie relativement à la réalisation du projet. Rappelons qu'une municipalité n'est pas obligée d'avoir un règlement pour imposer des conditions; il suffit que ces conditions reposent sur ses compétences.

Par exemple, dans sa résolution autorisant un projet de reconversion d'un immeuble institutionnel patrimonial en copropriété résidentielle comprenant de surcroît des espaces utilisés à des fins commerciales et de services au rez-de-chaussée, le conseil pourrait imposer des conditions relativement à la restauration du bâtiment patrimonial, à l'emplacement des accès pour les véhicules, à la fourniture de garanties financières et fixer un délai pour commencer ou réaliser toute partie du projet.

Dans sa résolution autorisant un projet de reconversion d'un immeuble en hôtel, projet qui déroge aux normes d'usage et de densité permises dans la zone, le conseil pourrait imposer des conditions concernant le coefficient d'occupation du sol, le traitement des espaces vacants, le nombre d'espaces de stationnement supplémentaires à fournir, l'intégration architecturale et la prise en charge par le demandeur de certaines dépenses inhérentes à la réalisation du projet.

La résolution pourrait également mentionner que le défaut de remplir toute condition imposée, notamment celle de commencer le projet avant la date fixée, entraîne la caducité de l'autorisation de réaliser celui-ci.

La résolution par laquelle le conseil autorise la réalisation d'un projet, avec les dérogations qu'elle comporte et les conditions qu'elle impose, équivaut à édicter un règlement d'urbanisme «sur mesure» pour le projet. En conséquence, la résolution autorisant le projet particulier est traitée comme un règlement modifiant un règlement d'urbanisme, donc assujettie à la consultation publique, susceptible d'approbation référendaire et soumise à l'approbation de la MRC (article 145.38, troisième alinéa LAU).

OBJET DES DISPOSITIONS AUXQUELLES RENVOIE LE TROISIÈME ALINÉA DE L'ARTICLE 145.38 LAU

- Adoption d'un projet de règlement et tenue d'une assemblée publique de consultation sur celui-ci (articles 124 à 127 LAU)
- S'il y a une disposition propre à un règlement susceptible d'approbation référendaire, adoption d'un second projet de règlement et réception des demandes des personnes intéressées qui désirent participer à un référendum sur un éventuel règlement contenant cette disposition (a. 128 à 133 LAU)
- Adoption et, le cas échéant, approbation référendaire d'un ou de plus d'un règlement (a. 134 à 137 LAU)
- Vérification de la conformité du règlement aux objectifs du schéma d'aménagement (a. 137.2 à 137.5 LAU)
- Entrée en vigueur du règlement (a. 137.15 et 137.16 LAU)

L'article 145.39 de la LAU prévoit une mesure de publicité qui s'ajoute à celles actuellement prévues par la LAU. Cette mesure consiste en l'installation d'une affiche ou d'une enseigne sur l'emplacement visé par la demande d'autorisation du projet. L'affiche ou l'enseigne doit être placée le plus tôt possible après l'adoption du projet de résolution. L'obligation de conserver l'affiche ou l'enseigne en place prend fin lorsque la municipalité adopte la résolution définitive accordant l'autorisation ou renonce à le faire. Toutefois, si la résolution nécessite l'approbation référendaire, l'obligation cesse en même temps que le processus référendaire.

Afin d'assurer l'accessibilité de l'information aux citoyens intéressés, la loi prévoit également que l'affiche ou l'enseigne doit annoncer la nature du projet et indiquer le lieu où toute personne peut obtenir les renseignements relatifs audit projet.

La délivrance des permis et certificats

L'article 145.40 de la LAU prévoit les règles particulières concernant les conditions de délivrance d'un permis ou d'un certificat.

Si la résolution prévoit qu'une certaine condition doit être remplie au moment de la demande de permis ou de certificat (par exemple, le dépôt d'une garantie financière), il va de soi que l'accomplissement de cette exigence constitue la première condition à remplir pour obtenir le permis ou le certificat.

Par ailleurs, les conditions normales déjà prévues par l'article de la LAU qui traite du permis ou du certificat demandé doivent en principe être remplies.

Publication	
Rédaction Direction de l'aménagement et du développement local **Production** Affaires publiques et communications Ministère des Affaires municipales et de la Métropole	10, rue Pierre-Olivier-Chauveau Québec (Québec) G1R 4J3 **(418) 691-2004** 800, rue du Square-Victoria Montréal (Québec) H4Z 1B7
Site Web	www.mamm.gouv.qc.ca